

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

Nos 2200679, 2201305 et 2202209

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme T.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Thibault Grondin
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes

M. Pierre Le Roux
Rapporteur public

(2ème Chambre B)

Audience du 20 octobre 2022
Décision du 10 novembre 2022

36-05-03-01

C

Vu les procédures suivantes :

D) Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 8 février, 15 septembre et 30 septembre 2022 sous le numéro 2200679, Mme T., représentée par Me J., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 1^{er} février 2022 par lequel le directeur de l'administration pénitentiaire a refusé de la détacher dans le corps des attachés territoriaux, en qualité de chargée de mission auprès du département de C. ;

2°) d'enjoindre au directeur de l'administration pénitentiaire de procéder au réexamen de sa demande de détachement dans un délai de 5 jours à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'état une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté litigieux :

- a été signé par une autorité incompétente ;
- est entaché d'erreur de droit, les refus de détachement ne pouvant être légalement fondés que sur les nécessités de service ou, le cas échéant, sur avis de la Haute Autorité sur la transparence de la vie publique ; l'appréciation de la comparabilité des missions incombe à la seule administration d'accueil ;
- crée une rupture d'égalité, dès lors qu'il a été fait droit à des demandes strictement identiques ;

- méconnaît la garantie statutaire fondamentale de mobilité fonctionnelle au sein des trois fonctions publiques ;
- est entaché d'erreur d'appréciation aux motifs qu'elle satisfait aux critères lui permettant de bénéficier d'un détachement soit l'identité des catégories de corps, ainsi que la comparabilité des missions appréciée selon les conditions de recrutement ou de la nature des missions dévolues.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 septembre 2022, le ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par Mme T. ne sont pas fondés, et notamment que les deux critères permettant d'apprécier la comparabilité des missions sont cumulatifs et ne sont pas remplis.

II) Par une requête et un mémoire, enregistrés les 14 mars et 30 septembre 2022 sous le numéro 2201305, Mme T., représentée par Me J., demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 mars 2022 par lequel le directeur de l'administration pénitentiaire a procédé au retrait de son arrêté du 1^{er} mars 2022 autorisant son détachement ;

2°) de mettre à la charge de l'état une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté litigieux :

- est insuffisamment motivé en droit et en fait ;
- n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- méconnaît l'autorité de la chose jugée attachée à l'ordonnance du 25 février 2022 enregistrée sous le numéro 2200680 ;
- méconnaît les dispositions de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'il procède au retrait d'une décision créatrice de droit qui n'était pas illégale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 septembre 2022, le ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté litigieux ayant été retiré par un nouvel arrêté du 17 mars 2022, le recours de Mme T. doit être regardé comme dirigé contre le second arrêté ;
- les moyens soulevés par Mme T. ne sont pas fondés, et notamment que l'arrêté du 1^{er} mars 2022 autorisant son détachement est illégal.

III) Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 27 avril, 15 septembre et 30 septembre 2022 sous le numéro 2202209, Mme T., représentée par Me J., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 17 mars 2022 par lequel le directeur de l'administration pénitentiaire a procédé au retrait de l'arrêté du 1^{er} mars 2022 autorisant son détachement ainsi que de l'arrêté du 9 mars 2022 procédant au retrait de l'arrêté du 1^{er} mars 2022 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 13 avril 2022 par lequel le directeur de l'administration pénitentiaire a refusé de la détacher dans le corps des attachés territoriaux, en qualité de chargée de mission auprès du département de C. ;

3°) d'enjoindre au directeur de l'administration pénitentiaire de procéder au réexamen de sa demande de détachement dans un délai de 5 jours à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'état une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté du 17 mars 2022 a été signé par une autorité incompétente ;
- l'arrêté du 17 mars 2022 n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les arrêtés litigieux méconnaissent l'autorité de la chose jugée attachée à l'ordonnance du 25 février 2022 enregistrée sous le numéro 2200680 ainsi qu'à l'ordonnance du 21 mars 2022 enregistrée sous le numéro 2201306 ;
- l'arrêté du 17 mars 2022 méconnaît les dispositions de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'il procède au retrait d'une décision créatrice de droit qui n'était pas illégale ;
- l'arrêté du 13 avril 2022 est illégal selon les mêmes moyen que ceux soulevés à l'encontre de l'arrêté du 1^{er} février 2022.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 septembre 2022, le ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par Mme T. ne sont pas fondés, et notamment que l'arrêté du 1^{er} mars 2022 autorisant son détachement est illégal aux motifs que les deux critères permettant d'apprécier la comparabilité des missions sont cumulatifs et ne sont pas remplis.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- le décret n° 2019-50 du 30 janvier 2019 portant statut particulier du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Grondin,

- les conclusions de M. Le Roux, rapporteur public,
- et les observations orales de Me J., avocate de Mme T..

Considérant ce qui suit :

1. Mme T., fonctionnaire d'état titularisée depuis le 6 septembre 2006, exerce les fonctions de conseillère pénitentiaire à l'insertion et à la probation (CPIP) et est affectée au service pénitentiaire d'insertion et de probation de C. (SPIP). Le 16 décembre 2021, elle a sollicité son détachement pour une durée d'un an auprès du département de C. dans le corps des attachés territoriaux, en qualité de chargée de mission développement social local.

2. Par une première décision du 1^{er} février 2022, le directeur de l'administration pénitentiaire a refusé de faire droit à sa demande de détachement. Son exécution a été suspendue par une ordonnance du tribunal administratif de Rennes du 25 février 2022 enregistrée sous le numéro 2200680 enjoignant également au directeur de l'administration pénitentiaire de procéder au réexamen de la demande de détachement de Mme T.. Par un second arrêté du 1^{er} mars 2022, le directeur de l'administration pénitentiaire a fait droit au détachement de l'intéressée pour une période d'un an à compter du 15 mars suivant. Toutefois, ce second arrêté a été retiré par un troisième arrêté du directeur de l'administration pénitentiaire du 9 mars 2022. Le référé-liberté dirigé contre ce dernier arrêté a été rejeté par une ordonnance du 14 mars 2022 enregistrée sous le numéro 2201271. Par une quatrième décision du 17 mars 2022, le directeur de l'administration pénitentiaire a procédé au retrait des deux arrêtés des 1^{er} et 9 mars 2022. C'est ainsi que le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a, par une ordonnance du 21 mars 2022 enregistrée sous le numéro 2201306, constaté le non-lieu à l'encontre de la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du 9 mars 2022, prononcé la suspension de l'exécution de la décision du 17 mars 2022 pour méconnaissance de l'autorité de la chose décidée et défaut du respect du principe du contradictoire préalablement au retrait d'une décision créatrice de droit, et enjoint à l'administration de procéder au réexamen de la demande de Mme T.. Par une cinquième décision du 13 avril 2022, le directeur de l'administration pénitentiaire a de nouveau refusé de faire droit à la demande de détachement de l'intéressée. L'exécution de cette décision a été suspendue par une ordonnance du juge des référés du 20 juin 2022 enregistrée sous le numéro 2202734.

3. Par des requêtes enregistrées sous les numéros 2200679, 2201305 et 2202209, Mme T. demande au tribunal d'annuler les décisions des 1^{er} février, 9 mars, 17 mars et 13 avril 2022. Ces trois requêtes présentent à juger les mêmes questions de droit et ont fait l'objet d'une instruction commune. Par suite, il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la décision du 1^{er} février 2022 portant refus de détachement :

4. Aux termes de l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires civils régis par le présent titre par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe, nonobstant l'absence de disposition ou toute disposition contraire prévue par leurs statuts particuliers. / Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers. Le présent alinéa s'applique sans préjudice des dispositions plus favorables prévues par les statuts particuliers (...)* ». Aux termes de son article 14 : « *L'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux*

deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière (...) ». Aux termes de son article 14 bis : « *Hormis les cas où le détachement et la mise en disponibilité sont de droit, une administration ne peut s'opposer à la demande de l'un de ses fonctionnaires tendant, avec l'accord du service, de l'administration ou de l'organisme public ou privé d'accueil, à être placé dans l'une de ces positions statutaires ou à être intégré directement dans une autre administration qu'en raison des nécessités du service ou, le cas échéant, d'un avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Elle peut exiger de lui qu'il respecte un délai maximal de préavis de trois mois. Son silence gardé pendant deux mois à compter de la réception de la demande du fonctionnaire vaut acceptation de cette demande (...) ».*

5. Pour refuser de faire droit à la demande de détachement présentée par Mme T. le 16 décembre 2021, le directeur de l'administration pénitentiaire s'est fondé sur un motif unique, tiré de l'absence de comparabilité du niveau des missions des corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et des attachés territoriaux. Ce faisant, le directeur de l'administration pénitentiaire n'a opposé à la demande de Mme T. aucun motif tiré des nécessités du service. Dans ces circonstances, le moyen tiré de l'erreur de droit et de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article 14 bis de la loi n° 83-634 est fondé. Par suite, il y a lieu d'annuler la décision litigieuse sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés à son encontre.

En ce qui concerne la décision du 9 mars 2022 portant retrait de la décision du 1^{er} mars 2022 autorisant le détachement de Mme T. :

6. En premier lieu, un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi. Il en va ainsi, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution.

7. En l'espèce, il est constant que l'arrêté du 9 mars 2022 a été rapporté par l'arrêté du 17 mars suivant. Toutefois, l'arrêté du 17 mars 2022 n'a pas acquis un caractère définitif dès lors qu'il a été contesté par Mme T. dans le délai du recours contentieux. Dans ces conditions, il ne peut être regardé comme ayant emporté disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'arrêté litigieux. Par suite, il y a toujours lieu de statuer sur les conclusions d'annulation.

8. En deuxième lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / À cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / (...) ».* Aux termes de son article L. 122-1 : « *Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. / (...) ».*

9. En l'espèce, il résulte de l'instruction que si Mme T. a été informée, dès le 1^{er} mars 2022, en étant rendue destinataire de différents courriels de la direction de l'administration pénitentiaire, de ce que l'arrêté du même jour serait certainement rapporté, cette information ne peut être regardée comme l'ayant invitée et mise en mesure de présenter ses observations écrites et éventuellement orales sur la décision dont l'édiction était envisagée, cette information étant au

demeurant contredite par d'autres courriels transmis aux mêmes dates, confirmant son détachement futur. Dans ces circonstances, le moyen tiré du vice de procédure en raison du non-respect du principe du contradictoire est fondé. Par suite, il y a lieu d'annuler la décision litigieuse sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés à son encontre.

En ce qui concerne la décision du 17 mars 2022 portant retrait des arrêtés de 1^{er} et 9 mars 2022 :

10. Aux termes des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / À cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / (...)* ». Aux termes de son article L. 122-1 : « *Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. / (...)* ».

11. En l'espèce, il résulte de l'instruction que si Mme T. a été informée, dès le 1^{er} mars 2022, en étant rendue destinataire de différents courriels de la direction de l'administration pénitentiaire, de ce que l'arrêté du même jour serait certainement rapporté, cette information ne peut être regardée comme l'ayant invitée et mise en mesure de présenter ses observations écrites et éventuellement orales sur la décision dont l'édition était envisagée, cette information étant au demeurant contredite par d'autres courriels transmis aux mêmes dates, confirmant son détachement futur. Dans ces circonstances, le moyen tiré du vice de procédure en raison du non-respect du principe du contradictoire est fondé. Par suite, il y a lieu d'annuler la décision litigieuse sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés à son encontre.

En ce qui concerne la décision du 13 avril 2022 portant refus de détachement :

12. Aux termes de l'article L. 513-8 du code général de la fonction publique : « *Le fonctionnaire peut être détaché dans un corps ou un cadre d'emplois de même catégorie et de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine. Le niveau est apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers. Ces dispositions s'appliquent sans préjudice de celles plus favorables prévues par les statuts particuliers. / Le fonctionnaire membre d'un corps ou cadre d'emplois dont au moins l'un des grades d'avancement est également accessible par la voie d'un concours de recrutement peut être détaché, en fonction de son grade d'origine, dans un corps ou cadre d'emplois de niveau différent, apprécié dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. / Le détachement s'effectue entre corps et cadres d'emplois de niveau comparable, lorsque le corps ou cadre d'emplois d'origine ou le corps ou cadre d'emplois d'accueil ne relève pas d'une catégorie. / L'accès à des fonctions du corps ou cadre d'emplois d'accueil dont l'exercice est soumis à la détention d'un titre ou d'un diplôme spécifique est subordonné à la détention de ce titre ou de ce diplôme* ». Aux termes de son article L. 511-3 : « *Hormis les cas où le détachement et la mise en disponibilité sont de droit, une administration ne peut s'opposer à la demande de l'un de ses fonctionnaires tendant, avec l'accord du service, de l'administration ou de l'organisme public ou privé d'accueil, à être placé dans l'une des positions mentionnées à l'article L. 511-1 ou à être intégré directement dans une autre administration qu'en raison des nécessités du service ou, le cas échéant, d'un avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Elle peut exiger de lui qu'il respecte un délai maximal de préavis de trois mois. Son silence gardé pendant deux mois à compter de la réception de la demande du fonctionnaire vaut acceptation de cette demande* ».

13. En édictant la décision du 13 avril 2022, le directeur de l'administration pénitentiaire persiste à n'opposer aucun motif tiré des nécessités du service à la demande de détachement de Mme T., et se borne à se prévaloir de l'absence de comparabilité du niveau des missions des corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et des attachés territoriaux. Dans ces circonstances, le moyen tiré de l'erreur de droit et de la méconnaissance des dispositions précitées du code général de la fonction publique est fondé. Par suite, il y a lieu d'annuler la décision litigieuse sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés à son encontre.

14. Il résulte de ce qui a été dit aux points 4 à 13 que Mme T. est fondée à solliciter l'annulation des décisions du 1^{er} février, 9 mars, 17 mars et 13 avril 2022.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. L'exécution du présent jugement implique nécessairement que l'administration procède au réexamen de la demande de détachement de Mme T. en tenant compte des motifs développés aux points 5 et 13. Il y a lieu de prescrire au directeur de l'administration pénitentiaire d'y procéder dans un délai de quinze jours à compter du présent jugement. Par ailleurs, il y a lieu, dans les circonstances très particulière de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 euros par jour de retard.

Sur les frais liés à l'instance :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante dans la présente instance, la somme totale de 3 000 euros au titre des frais exposés par Mme T. pour ces trois instances et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions du directeur de l'administration pénitentiaire des 1^{er} février, 9 mars, 17 mars et 13 avril 2022 sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au directeur de l'administration pénitentiaire de procéder au réexamen de la demande de détachement de Mme T., en tenant compte des motifs développés aux points 5 et 13, dans un délai de quinze jours à compter du présent jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Article 3 : L'Etat versera une somme totale de 3 000 euros à Mme T. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative pour les trois instances.

Article 4 : Le surplus des conclusions des trois requêtes est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme T. et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 20 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Descombes, président,
M. Moulinier, premier conseiller,

M. Grondin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 novembre 2022.

Le rapporteur,

Le président

signé

signé

T. Grondin

G. Descombes

La greffière,

signé

L. Garval

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.